

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор по научной и
исследовательской деятельности

ФГАОУ ВО «Южный федеральный
университет»,

доктор химических наук, доцент

_____ А.В. Метелица

_____ 2021 г.



ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Южный федеральный университет»

о диссертации Кустова Сергея Сергеевича

«Право на установление состава территории и границ муниципального
образования: конституционно-правовые гарантии и практика реализации в
городских округах (на материалах Сибирского федерального округа)»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Актуальность темы работы.

Диссертационное исследование Сергея Сергеевича Кустова не вызывает сомнений в своей актуальности, поскольку на сегодня как вопросы оптимизации системы управления с точки зрения территориальной организации публичной власти, так и права населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления до сих пор недостаточно изучены в отечественном конституционном и муниципальном праве.

В работе был проведен анализ значительного количества источников, которые ранее не были введены в научный оборот исследователями

конституционного и муниципального права (с.141-173 диссертации). Так, эмпирическую базу диссертационного исследования составляют акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции за период с 2005 г. по 2020 г., а также правоприменительная практика, связанная с реализацией права на установление состава территории и границ муниципального образования, официальная статистическая информация. В частности, выводы и предложения автора делаются на основе анализа судебной практики Верховного Суда РФ, а также нижестоящих судов (всего было исследовано 73 решения). Это актуализировало проблематику, продемонстрировало ее актуальность для всех регионов страны, а также подтвердило необходимость решения вопросов, которые наиболее часто становились предметом судебного разбирательства. А именно – замена равностатусных муниципальных образований на разностатусные; отсутствие возможности преобразования городского округа в муниципальный район; сложность соблюдения требования доступности и (главное по мнению ведущей организации) неопределенность в соответствии вида населенного пункта виду муниципального образования.

Исследование заявленных в диссертационной работе проблем требует привлечения методов конституционно-правового исследования, которые призваны выявить специфику регулирования отношений, складывающихся в связи с определением состава территории и границ городских округов. Эти правовые нормы уже получили развитие в региональном законодательстве, но зачастую их реализация спорна либо не соответствует логике федерального законодательства. Таким образом несомненным достоинством обсуждаемой работы является параграф 3.1 «Правовые модели территориальной организации публичной власти в субъектах РФ: опыт Сибирского федерального округа». Именно научное исследование призвано продемонстрировать недостатки механизма правового регулирования в исследуемых С.С. Кустовым областях права, а также предложить пути его совершенствования.

Обращает на себя внимание и критическая оценка, данная автором двухуровневой модели местного самоуправления в конструкции «округ в округе» (с.16, 103-110 диссертации). Незначительный период с момента формирования таких видов муниципальных образований как городской округ с внутригородским делением и внутригородской район делает любое исследование, посвященное вопросам их организации, деятельности, объема компетенции и др. несомненно актуальным.

Решение проблем в сфере территориальной организации местного самоуправления имеет важные конституционно-правовые последствия, поскольку связано с реализацией более общего права – права на осуществление местного самоуправления. Поэтому, даже недостаточная обеспеченность данного права свидетельствует о слабой конституционализации в сфере местного самоуправления, о неполном вовлечении жителей городских округов в решение вопросов местного значения. Более того эти аспекты, заявленной С.С. Кустовым проблематики, актуализируются в период реформирования законодательства о местном самоуправлении. Так автором справедливо отмечается, что «исследование реализации прав населения муниципального образования в данной сфере на уровне городских округов обусловлено рядом обстоятельств. В период с 2014 по 2019 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ был внесен ряд изменений, которые затронули сферу территориальной организации местного самоуправления. Главным образом, новации федерального законодательства о местном самоуправлении касаются изменения и совершенствования правового статуса городских округов, порядка их образования, а также изменение форм и степени участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений» (с. 5 диссертации).

Структура и содержание диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Объем диссертации составляет 288 страниц, библиографический список содержит 508 наименований.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень разработанности темы исследования, определяются цель и задачи, объект, предмет исследования, методологическая основа научного исследования, научная новизна и положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретической и практической значимости работы, соответствие диссертации паспорту научной специальности, указаны сведения об апробации и реализации результатов работы.

В первой главе «Правовая характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования» (с. 22-83 диссертации) рассматриваются права населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Раскрывается характеристика правового статуса населения муниципального образования как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования. Рассмотрены формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, произведена их классификация.

Во второй главе «Конституционно-правовые гарантии и практика реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования» (с. 84-172 диссертации) изучены особенности законодательной регламентации правового статуса городских округов, механизм реализации конституционно-правовых гарантий права на установление состава территории и границ муниципального образования и механизм его судебной защиты.

Третья глава «Проблемы развития и совершенствования законодательства о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с. 173-207 диссертации) посвящена выделению правовых моделей территориальной организации публичной власти в субъектах РФ в пределах Сибирского федерального округа и предложениям по оптимизации взаимоотношений населения муниципального образования и

органов публичной власти в сфере реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования на основе рекомендаций и предложений по совершенствованию конституционного и муниципального законодательства.

В заключении диссертации подводятся итоги, формулируются выводы и предложения. Выделяются проблемы законодательного регулирования участия населения муниципального образования в территориальной организации местного самоуправления и предложены меры по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Теоретическая значимость работы выразилась в некоторых предложениях и выводах диссертанта, которые дополняют ряд положений теории современного муниципального права. Так, автором впервые сформировано системное, целостное представление о праве на установление состава территории и границ муниципального образования, его правовой природе. С.С. Кустовым сформулированы теоретические положения и предложена модель публично-правового регулирования субъективных прав населения муниципального образования, которые реализуются в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований (с. 13-15, 27-28 диссертации). Их правовое регулирование имеет комплексный (межотраслевой) характер, осуществляемый нормами конституционного, муниципального и градостроительного законодательства, а легальное оформление обеспечивается через правовые позиции Конституционного Суда РФ. С.С. Кустовым аргументировано выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав, которое является комплексным, коллективным, субъективным публичным правом населения муниципального образования. Содержание данного права образует следующие правомочия: 1) право населения на выступление с инициативой о муниципально-

территориальных изменениях; 2) право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений; 3) право на выражение мнения по вопросам территориального планирования поселений, городских и муниципальных округов (по проекту генерального плана, и внесению в него изменений); 4) право на выражение мнения по проекту правил землепользования и застройки и проектам документов о внесении в них изменений (с. 14, 29 диссертации). Автором также выделяются элементы этого субъективного публичного права, формы его реализации. Кроме этого, диссертантом обосновываются критерии разграничения общественных обсуждений и публичных слушаний (с. 15, 75-76 диссертации).

Диссертантом предложено авторское определение понятия «население муниципального образования» (с. 13-15, 42 диссертации), выделены существенные признаки, характеризующие указанную категорию (с. 42-45 диссертации).

Определенное теоретическое значение имеет анализ правового статуса городского округа с внутригородским делением (с. 16, 103-110 диссертации). Также в диссертационном исследовании предлагаются критерии для классификации процедур производства муниципально-территориальных изменений, а именно: 1) в зависимости от субъекта, иницирующего муниципально-территориальное изменение; 2) в зависимости от формы учета мнения / получения согласия. Предложены критерии для классификации процедур преобразования муниципальных образований: 1) в зависимости от того влечет ли преобразование муниципального образования, образование вновь образованного муниципального образования; 2) в зависимости от того, происходит ли изменение правового статуса преобразуемого муниципального образования (с. 16, 114-120 диссертации).

Ретроспективный анализ муниципального законодательства с 2003 г. позволил автору продемонстрировать тенденцию его развития, обозначить тренды и уточнить модель территориальной организации местного

самоуправления в Российской Федерации. Автором было предложено три модели территориальной организации местного самоуправления (с. 17, 135-136 диссертации). Определенный интерес представляет локализация исследования в Сибирском федеральном округе, в частности автор демонстрирует, что «у института административно-территориального устройства субъектов РФ в пределах СФО отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. Поэтому разграничение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ по целевому предназначению данных институтов является некорректным» (с. 18 диссертации).

Практическая значимость диссертационного исследования выразилась в предложенных автором изменениях и дополнениях в федеральное законодательство. Так, С.С. Кустовым разработан пакет документов о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Диссертант предлагает уточнить случаи, при которых согласие населения муниципального образования при муниципально-территориальных изменениях выявляется голосованием по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан. Такие случаи сводятся к существенным муниципально-территориальным изменениям. Для остальных ситуаций допускается выражение мнения населения муниципального образования представительным органом муниципального образования. Участие местного населения в таких муниципально-территориальных изменениях может быть обеспечено с использованием институтов муниципальной демократии, имеющих делиберативную природу, а именно - публичные слушания, опросы граждан и др. Также автор предлагает наделить муниципалитеты дискреционным полномочием о возможном закреплении в уставах муниципальных образований дополнительных гарантий,

обеспечивающих право населения на участие в решении вопросов изменения границ. В этом случае муниципальные образования будут обязаны предусмотреть одну из форм муниципальной демократии, имеющую делиберативную природу (с. 17, 192-196, 275-288 диссертации). Представляется, что предложенные изменения и дополнения позволят в большей степени гарантировать право населения на участие в муниципально-территориальных изменениях. Кроме того, исследование автором правовых позиций Конституционного Суда РФ, практики Верховного Суда РФ, иных судов позволило ему выделить специфику механизма правового регулирования в исследуемой сфере, сделать предложения по вопросам его совершенствования. Например, автором показан механизм реализации принципа пропорциональности при разрешении споров по вопросам определения границ городских округов. Такие выводы имеют безусловное практическое значение, поскольку позволяют усовершенствовать практику реализации уже имеющихся норм права.

Вместе с тем, оценивая важные, достаточно интересные цели и задачи, которые автор обозначил для своего диссертационного исследования, с конкретными итогами, выводами и предложениями, можно сделать вывод, что у соискателя остаются немалые резервы для продолжения исследования соответствующих проблем в будущем. Во многом именно под этим углом зрения, с точки зрения перспектив дальнейшего погружения в данную проблематику, уместно обратить внимание и на те отдельные недостатки, неточности, спорные либо требующие дополнительной аргументации положения, которые привлекли внимание сотрудников профильной (муниципально-правовой) кафедры ЮФУ как ведущей организации.

1. Первый в этом плане вопрос имеет во многом методологический характер, и он во многом заложен в самом названии темы. Думается, автору следовало бы, не ограничиваясь содержащимися в работе на этот счет оговорками и «попутными» замечаниями, **обосновать саму возможность и необходимость** формулирования нового для

муниципально-правовой науки «права на установление состава территории и границ муниципального образования». Очевидно, что, например, «право на установление состава территории» по содержанию исследования претендует на самостоятельность нормативного значения в соотношении, в том числе с более понятным «правом на установление границ муниципального образования», с вопросами градостроительного зонирования муниципального образования и т.п. Попытка столь широкого, комплексного подхода к территориальным проблемам на муниципальном уровне вполне обоснованна и интересна. Но она, вероятно, должна основываться, прежде всего, на учете сложившихся представлений о публично-правовых (включая муниципальные) характеристиках самого понятия «территория». Какое содержание вкладывает, например, автор в понятие «территория» при «установлении ее состава»? Имеется в виду территория как материальный объект правомочий собственника (*dominium*) или (и) территория как пространственный предел осуществления публичной власти, реализации прав граждан (*impetium*)? Очевидно, что эти характеристики территории важны в том числе для муниципально-правового уровня, тем более, если анализировать эти вопросы с комплексных позиций, включая и субъективно-правовые начала (права граждан в сфере муниципально-территориальной организации), и материальные характеристики территории в связи, например, с территориальным планированием, градостроительством и т.п. Возможно, с учетом соответствующих подходов к определению публично-правового значения понятия «территория» (в том числе применительно к «территориальной организации муниципального образования», «административно-территориальной единице» и т.п.) можно было бы убедительно обосновать и авторскую цель комплексного анализа муниципально-территориальных проблем?

2. Автор утверждает, что субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования. Но насколько это соответствует конституционно-правовой характеристике территориальной организации местного самоуправления в свете императивных предписаний федерального законодательства об установлении и изменении границ муниципальных образований, в соответствии с которыми *границы муниципальных образований устанавливаются законами субъектов РФ*? Возможно, здесь следует говорить, по крайней мере, о сочетании публично-властных полномочий органов государственной власти, населения и органов местного самоуправления в данной сфере?

3. Автор подчеркивает, что в соответствии с действующим законодательством население муниципального образования выступает одним из участников муниципальных правоотношений в сфере формирования территориальной основы местного самоуправления, хотя в некоторых случаях непосредственно не определяется участником таких муниципальных правоотношений; при этом в качестве примера приводится Градостроительный кодекс РФ, который не определяет население муниципального образования участником градостроительных отношений (стр.38-39). Можно ли из этого сделать вывод, что автор относит градостроительные отношения к отношениям по формированию территориальной основы МСУ? Так ли это? Именно поэтому в дополнительном пояснении нуждается позиция автора, что якобы право населения муниципального образования в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований входит в содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования.

4. Автор утверждает, что закон допускает возможность выражения мнения (согласия) населения посредством решений представительных органов муниципальных образований, отдавая указанной форме предпочтение. Но при этом, вероятно, нельзя не учитывать, что в соответствии с законом в этом случае мнение населения должно выявляться через различные формы участия населения в обсуждении территориальных преобразований (опрос, публичные слушания)?

5. В диссертации предлагается закрепить в ФЗ №131-ФЗ понятие «населенный пункт» как «часть территории субъекта РФ, имеющую сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, наименование, предназначенную для постоянного или преимущественного проживания людей» (стр. 91-93, 110, 212). С этим можно поспорить, имея в виду целесообразность установления этого понятия именно на федеральном уровне; ведь ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет лишь общие принципы реализации местного самоуправления, которые находят свою регламентацию в нормативных актах на региональном и муниципальном уровнях - именно здесь «расширяется» смысловое содержание данного термина. К тому же есть основания усомниться в полноте предложенного автором определения понятия «населенный пункт», поскольку оно не отражает специфику всех видов муниципальных образований.

Попутно нельзя не отметить, что, вероятно, значительно более интересными могли бы быть предложения по совершенствованию не федерального, а регионального законодательства и муниципального нормотворчества по диссертационной проблематике, учитывая сами основы разграничения нормотворческих полномочий по территориальным вопросам между соответствующими уровнями власти.

6. Автор исходит из того, что при определении форм учета мнения (получения согласия) населения муниципального образования в случае муниципально-территориальных изменений необходимо учитывать такой критерий как важность (существенность) таких изменений (который, по мнению автора, в ФЗ №131 отсутствует). Да, этот критерий напрямую не указан, однако именно на основе этого показателя – существенности – разграничиваются процедуры получения согласия населения на территориальное преобразование муниципального образования (ч. 2 и 3 ст. 12 и ч.5 ст. 13 ФЗ № 131).

Кроме высказанных в критической части отзыва соображений содержательного характера нельзя не отметить, что, автор, к сожалению, не использовал резервы и в части, казалось бы, второстепенных, во многом технических вопросов, связанных как с опечатками, так и грамматическими, орфографическими, синтаксическими, другими ошибками. Когда их (таких оплошностей) немало (например, с. 5, 7-9, 16-17, 24, 27, 31, 34, 37, 40, 51, 62-64 и далее по тексту...), на это нельзя не обратить внимание.

Вместе с тем, очевидно, что высказанные замечания не могут повлиять на общий вывод и достаточно высокую оценку авторских, самостоятельных подходов к рассмотренным в диссертации проблемам. Представленное к защите диссертационное исследование, безусловно, имеет теоретическую значимость для науки конституционного и муниципального права, равно как практико-прикладное значение.

Содержание автореферата соответствует структуре и содержанию диссертации, отражает научную новизну и выводы, сделанные автором. Нельзя не обратить внимание также на большое количество опубликованных автором работ, которые в полной мере отражают основные научные положения и результаты диссертационного исследования.

Заключение. Диссертационная работа Кустова Сергея Сергеевича «Право на установление состава территории и границ муниципального образования: конституционно-правовые гарантии и практика реализации в

городских округах (на материалах Сибирского федерального округа)» является законченным научным исследованием по актуальной теме. В работе представлены результаты, имеющие важное научное и практическое значение для специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Результаты исследований, представленные в диссертации, вносят существенный вклад в решение актуальной проблемы разработки теоретических основ и модели публично-правового регулирования участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере муниципально-территориальных изменений и оптимизации взаимоотношений населения муниципального образования и органов публичной власти на основе рекомендаций и предложений по совершенствованию конституционного и муниципального законодательства.

Диссертационная работа соответствует критериям, установленным пп. 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор, Сергей Сергеевич Кустов, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом, доцентом кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» Татьяной Петровной Георгиевой (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88, к. 205, тел. 8-(863)-240-60-80, эл.почта: tpgeorgieva@sfedu.ru); кандидатом юридических наук, доцентом кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» Екатериной Вячеславовной Микулиной (Гурнак) (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88, к. 205, тел. 8-(863)-240-60-80, эл.почта: evgurnak@sfedu.ru).

Диссертация и отзыв обсуждены и утверждены на заседании кафедры муниципального права и природоохранного законодательства федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южный федеральный университет», протокол № 4 от 26.11.2021 г.

Заведующий кафедрой
муниципального права и
природоохранного законодательства
ФГАОУ ВО «Южный федеральный
университет»,
доктор юридических наук,
профессор

Николай Семенович Бондарь

26.11.2021г.

